

国家行政机关工作人员
岗位培训公修课系列教材

行

政

管

理

学

辽宁大学出版社

国家行政机关工作人员岗位培训公修课系列教材

国家行政学院、中央党校、国家公务员局、人力资源和社会保障部、中共中央组织部、中共中央办公厅、国务院办公厅、中央军委办公厅、最高人民法院、最高人民检察院、国务院各部委、各直属机构、各地方人民政府、各民主党派、各人民团体、各企事业单位、各社会团体、各高等学校、各科研机构、各新闻出版单位、各文艺团体、各体育团体、各宗教团体、各民间组织、各境外组织、各国际组织、各外国政府、各外国政党、各外国企业、各外国媒体、各外国学术团体、各外国文化团体、各外国文艺团体、各外国体育团体、各外国宗教团体、各外国民间组织、各外国境外组织、各外国国际组织、各外国外国政府、各外国外国政党、各外国外国企业、各外国外国媒体、各外国外国学术团体、各外国外国文化团体、各外国外国文艺团体、各外国外国体育团体、各外国外国宗教团体、各外国外国民间组织、各外国外国境外组织、各外国外国国际组织

行政管理学

主 编 谢春明

副主编 张 文 高国辉

辽宁大学出版社

一九九一年·沈阳

(辽) 第 9 号

行政管理学

主编 谢春明

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山中路66号)

丹东日报印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.125 字数: 250千

1991年9月第1版

1991年9月第1次印刷

印数: 1—22,000

责任编辑: 万 泉 本 浩

封面设计: 冯守哲

特约编辑: 林 新

责任校对: 叶 文

ISBN 7-5610-1408-2

C·16 定价: 5.00元

序

陈松

随着我国社会主义现代化建设事业的发展，对国家行政管理工作的要求越来越高。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》提出的要“继续采取多种途径、多种力量、多种形式办学，大力开展岗位培训”的精神，省政府决定，在“八五”期间对全省各级国家行政机关工作人员普遍开展岗位培训。国家行政机关工作人员岗位培训，是在马列主义、毛泽东思想指导下，按岗位需要，对已具有一定政治、文化基础的工作人员进行以提高政治思想水平、专业知识和工作能力为目标的定向培训。这种培训是干部培训教育工作的方向和重点，也是国家行政机关建设的重要内容。大力开展岗位培训，对于提高政府工作人员的政治业务素质，形成强有力的政府工作体系，以期卓有成效地行使国家权力，执行国家公务，管理国家行政事务，保证党的基本路线的贯彻执行具有十分重要的意义。

为适应岗位培训的需要，辽宁省人事厅和辽宁行政学院根据国家人事部“国家行政人员岗位培训课程设置”内容的有关规定，组织有关专家、学者和有实践经验的机关干部，编写了《行政管理学》、《基础法学》、《社会调查研究方法与实践》和《机关应用文写作》等一套国家行政机关工作人员岗位培训公共课系列教材。

这套教材，以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持“一个中心，两个基本点”，注重以普及知识，应用知识，提高实际工作能力为目的，比较通俗地阐述了政府工作人员需要掌握的一些共性方面的基础理论知识。在编写过程中，编写者从机关工作实际出发，立足于实用，不仅认真总结了有关方面的经验，而且广泛征求了有关专家、学者和有实践经验的机关干部的意见和建议。书稿写成后又经过了反复研讨和审改，力求教材的严整性和科学性。这套教材的特点是：体系较为严谨，纲目清晰，系统性、逻辑性较强；面向实际，按需施教，选例适宜，具有针对性、实用性和可操作性；博采众长，内容详实新颖，有一定地方特色；概念明确，深入浅出，通俗易懂，可读性强。既可供各级政府工作人员岗位培训，作掌握机关工作“基本功”的入门向导，也可供各行各业从事管理工作的同志更新知识、提高水平和自学研究之用，还可供有关研究人员和教育工作者参考。我相信，这套教材的出版，对于推动我省国家行政机关工作人员的岗位培训工作，提高国家行政管理工作的效率将是大有益处的。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政管理概述.....	1
第二节 我国行政管理的性质、原则和特点.....	16
第三节 学习行政管理学的意义和方法.....	31
第二章 行政环境	36
第一节 行政环境概述.....	36
第二节 宏观行政环境.....	41
第三节 社会主义初级阶段我省行政环境的分析.....	48
第三章 行政职能	56
第一节 行政职能概述.....	56
第二节 行政职能的主要内容.....	62
第三节 行政职能的转变.....	68
第四节 行政职能实现的主要手段.....	74
第四章 行政组织	80
第一节 行政组织概述.....	80
第二节 行政组织编制.....	87
第三节 行政组织体制.....	93
第五章 行政领导	101
第一节 行政领导概述.....	101
第二节 行政领导干部.....	106
第三节 行政领导干部的素质和领导艺术.....	114

第六章 行政决策	120
第一节 行政决策概述	120
第二节 行政决策的基本原则和程序	126
第三节 行政决策体制和技术方法	133
第七章 行政执行	141
第一节 行政执行概述	141
第二节 行政执行的准备阶段	147
第三节 行政执行的实施阶段	149
第四节 行政执行的总结阶段	155
第八章 行政人事管理	162
第一节 行政人事管理概述	162
第二节 行政人事管理的基本内容	168
第三节 行政人事部门的自身建设	176
第九章 行政财务管理	184
第一节 行政财务管理概述	184
第二节 国家财政制度	187
第三节 行政机关的财务管理	196
第四节 国家审计制度	200
第十章 行政管理法规	207
第一节 行政管理法规概述	207
第二节 行政管理法规的制定	214
第三节 行政管理法规的实施	219
第十一章 行政机关管理	229
第一节 行政机关管理概述	229
第二节 行政机关管理的主要内容	236
第三节 行政机关目标管理	243
第十二章 行政道德	248
第一节 行政道德概述	248

第二节	行政道德的原则与规范	253
第三节	行政道德的教育、修养与评价	261
第十三章	行政监督	268
第一节	行政监督概述	268
第二节	政府内部监督	274
第三节	监督行政	279
第十四章	行政效率	287
第一节	行政效率概述	287
第二节	行政效率的测评	295
第三节	行政效率提高的途径	302
第四节	行政改革	308

行政管理学的基本特征是：政治性、综合性、规范性、实践性；行政管理学与政治学、法学、管理学、社会学关系密切，是一门综合的、跨学科的、边缘性的科学。学习行政管理学，必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法，坚持理论与实践相结合的原则，正确认识我国行政管理的性质、特征和原则，自觉地进行科学管理，提高行政管理效率，在改革开放中建设有中国特色的行政管理。

第一节 行政管理概述

一、行政管理学的含义

行政管理学，亦称行政学，是一门新兴的实践性很强的学科。对行政管理学的内涵和外延，至今没有统一的界定，可以说是众说纷纭莫衷一是。究其原因，主要是对“行政”和“行政管理”概念的理解不同所致。

第一章 绪 论

〔内容提要〕行政管理是国家的重要职能之一。行政管理离不开国家，国家不能没有行政管理。国家行政管理活动，决定着国家的兴衰和发展方向。行政管理学是研究国家行政管理规律的科学，即政府依法运用权力对社会事务进行有效管理的科学。行政管理学的基本特征是：政治性、服务性、规范性、实践性。行政管理学与政治学、法学、管理学、社会学关系密切，是一门独立的、综合性、边缘性的科学。学习行政管理学，必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法，坚持理论与实践相结合的原则，正确认识我国行政管理的性质、特征和原则，自觉地进行科学管理，提高行政管理效率，在改革开放中建设有中国特色的行政管理。

第一节 行政管理概述

一、行政管理学的含义

行政管理学，亦称行政学，是一门新兴的实践性很强的学科。对行政管理学的内涵和外延，至今没有统一的界定，可以说是众说纷纭莫衷一是。究其原因，主要是对“行政”和“行政管理”概念的理解不同所致。

1. 行政

“行政”一词，按现代汉语字面理解，“行”是“执行”、“推行”，“政”是“政令”、“政务”，“行政”为推行政令、执行政务的意思。

“行政”一词，早在中国古代《史记·周本记》中就有记载：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”。^①这是记叙公元前841年“周公行政”的事。当时所说的“行政”是指掌管朝政，管理国家全部事务。当时的国家是君主制政体，政治结构是立法、司法和行政混一的。国家一切权力集中于皇帝（天子）一人之手。所以列宁说：“君主制是一人独裁的政权”。^②由于当时的“行政”是立法、司法和行政混为一体的，“行政”即成为国家全部统治活动，其意近似于现代意义的广义行政。

“行政”一词，在国外，英文行政(Administration)，源于拉丁文(Administare)，意为管理、执行事务。但是在西方由于行政学家从不同角度来理解“行政”的含义，说法不一，没有统一定义。中国学者在介绍西方行政学时一般都归纳为三种说法：

其一，狭义行政（也称“三分说”），是从“三权分立”的观点来解释“行政”含义的。认为行政是指立法、司法机构以外的行政机构的活动，是与立法、司法并存的“三权”之一的部分。这种解释多来自实行“三权分立”的国家。如，美国行政学家魏罗毕，在其代表作《行政学原理》一书中（1927年出版），就认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”这种解释有很大的局限性，也不完全符合美国现实行政管理实际。因为从19世纪末20世纪初资本主义进入帝国主义阶段之后，“三权分立”体制已发生了重大变化。实际上国家的权力更多地集中于行

① 《史记·周本记》第132页，中华书局版。

② 《列宁选集》第4卷，第49页。

政机关，政府权力愈来愈明显地超越于立法、司法机关之上。如，美国国会就以“行政立法”和“委任立法”的形式，授予政府机关以部分立法权。因此，用“三权分立”观点来解释“行政”的含义，已与现实不完全相符。

其二，广义行政（也称“二分说”），是从政治与行政分离观点来解释行政含义的。认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，凡是执行国家意志的管理部门、管理活动都叫行政。这种用政治与行政分离的观点来解释行政含义的说法，虽然在把行政学从政治学中分离出来这一点上有一定意义，但这种解释仍是片面的。因为政治与行政是不能分离的，行政必然体现为政治，参与政治决策，行政执行本身就是政治。

其三，最广义行政（也称“功能说”），是从行政功能观点来解释行政含义的。认为一切管理皆为行政。凡是国家机关、营利和非营利的公共管理机关、私人企业管理机构等均列入“行政”的范畴，只是把行政简单分为“公共行政”和私人“行政”而已。这种对行政含义无所不包的解释，在科学上失去了分类的价值，更加有悖于行政的客观实际。

国外上述三种对“行政”含义的解释，我们虽不赞同，但对我们研究“行政”含义时还是有一定启示的。

“行政”一词，目前在国内学术界，对它的确切含义尚缺乏统一的界定。近年来随着行政学研究的深入发展，认识也日趋一致。概括起来有这样两种解释：一是狭义解释；一是广义解释。狭义行政是指国家政府机构的活动；广义行政是指国家所有机构、团体、企事业单位的活动，即凡是公共事业单位或部门皆为行政。这两种对行政含义的解释，各有其道理，尤其对社会主义国家的行政管理来说，由于国家实行“议行合一”的政治体制，行政管理的范围极其广泛，对行政概念的含义作广义的或狭义的界定都比较接近于行政活动的实际。

我们认为不论狭义行政概念，还是广义行政概念，只是在行政概念的外延上有宽窄之分，而其内涵则是基本一致的：行政主体——政府；行政组织活动对象——社会事务。据此，我们赞同狭义行政概念的含义，即把“行政”概念含义界定为：政府对社会事物的管理活动。行政是动态行为，而非静止的概念。

2. 行政管理

行政管理是由“行政”和“管理”两个词构成的，是从管理的科学原理、原则的角度出发，进一步分析行政的实质及其有效运行的一个复合概念。作为一个概念，它的内涵同行政的含义是一致的，只是二者阐述概念的角度略有不同：行政更多的是侧重从行政本质属性及其活动内容来解释；行政管理，则是把行政与管理统一起来，运用管理的原理、原则分析行政的性质、功能及其运行规律，对社会事务进行有效的管理，它是行政概念的进一步引伸。

国家行政管理也是一种管理，各种不同性质的管理既有其特殊规律，又有其共同规律。我们既要看到国家行政管理的特殊性，即与一般管理的区别，又要看到国家行政管理与一般管理的共同性，即其联系。

第一，区别。

历史起源不同。管理是自人类社会组成一定社会团体起就已存在的一种社会现象，它产生在行政管理之前。就是说，从有了人类群体生活起就有了管理。在原始社会，人们为了生存，就需要组织起来同自然界作斗争，这就是原始的管理活动。管理随着人类社会的产生而产生，必将随着人类社会的存在而永存，这是管理的永恒性。国家行政管理，是随着剥削、阶级和国家的产生而产生的，它比管理产生的晚，它必将随着国家的消亡而消亡，这就是行政管理的历史性。

作用范围不同。管理的幅度很宽，包括社会一切方面，大到

国家政治、经济和文化，小到家庭、社会团体、企事业单位，个人的吃、穿、住、行等事事处处，是无处不管理，这就是一般管理的普遍性。行政管理则不同，它的管理幅度相对狭窄，是专指政府对社会事务的管理，这是行政管理的特殊性。

第二，联系。

管理是大系统，行政管理是大系统中的小系统，是母系统中的子系统。管理泛指人类社会中的一切管理，其中也包括上层建筑中重要组成部分行政管理。

管理的一般原理、原则，在国家行政管理中应用，国家行政管理受一般管理规律支配。如管理中的计划、指挥、协调、控制等许多原理和原则，都可以在行政管理活动中加以应用，而行政管理的实践经验又可以丰富和发展一般管理的原理和原则。

根据上述对行政与行政管理，行政管理与管理区别与联系的分析，对行政管理概念界定为：行政管理是指政府依法运用权力对社会事务进行有效的管理。

3. 行政管理学

什么是行政管理学？根据以上对“行政”和“行政管理”概念含义的分析，对行政管理学定义作如下表述：

行政管理学是研究政府依法运用权力对社会事务进行有效管理的科学。它包括这样几层含义：

第一，行政管理学是研究政府依法实施管理，用来维护统治阶级所需要的政治、经济和社会秩序；

第二，行政管理学研究的主体是国家行政组织，即政府机构及其配置；

第三，行政管理学研究的主要对象，是国家行政组织对社会事务的管理；

第四，行政管理学研究所要达到的目的，是提高国家行政管理效率。

个。只有这样来理解行政管理学概念的含义，才能揭示出行政管理活动的本质和规律性。

二、行政管理学的对象、内容和基本特征

1. 行政管理学的对象

行政管理学作为研究政府依法运用权力对社会事务进行有效管理的科学，其研究对象可分为一般研究对象和具体研究对象。一般研究对象主要包括：行政原理、行政职能、行政法规、行政人事、行政财务、行政机关、行政监督、行政效率等。这些基本原理、原则和内容揭示行政管理学的一般规律，称作普通行政管理学。具体研究对象是以部门行政管理为对象。如，公安行政管理、外交行政管理、民政行政管理、教育行政管理、卫生行政管理等，称部门行政管理学。它运用普通行政管理学的原理和原则探求部门行政管理的规律，是对普通行政管理学的补充、发展和延伸。

2. 行政管理学的内容

行政管理学研究的内容是由行政管理学研究的对象决定的。行政学专家、学者普遍认为行政管理学是现代社会进步的产物，随着社会政治、经济和文化的发展，社会的进步，管理科学的发展，其研究内容也在不断地丰富和发展。因此人们称行政管理学是发展中的科学，正在成熟的科学。

对普通行政管理学的研究，有的人把研究内容概括为四个字：人、财、事、物；有的人则归纳为三部分：行政组织、行政人事和行政方法；也有人把行政学分为若干个要素进行研究。我们认为，这些说法都是从不同角度对行政管理学的内容加以概括，因而具有一定道理。但作为一门独立学科，应该有自己的理论概括和逻辑体系，根据我们对行政管理学对象的理解，本《教程》对其基本内容概括为以下方面。

行政职能——阐述行政管理职能及其实现手段，阐明随着社会发展和国家体制等变化而发生的职能变化的规律。

行政环境——阐述行政管理的宏观和微观环境与行政管理的内在关系，着力研究怎样使国家行政管理主体活动与客观环境相一致。

行政组织——阐述行政组织的地位、原则及其合理配置，探求行政组织高效化的最佳结构形式。

行政领导——阐述行政领导在行政管理中的主导作用，提高行政领导素质的意义，行政领导科学化的程序和方法。

行政决策——阐述行政科学决策的原则程序和方法，进行科学的行政决策，是行政领导实现科学管理的基本功，没有科学的决策就不可能有科学的行政管理。

行政执行——阐述行政执行的地位、原则和行政执行的过程，没有正确的行政执行，就无法实现行政管理的最终目标。

行政人事管理——阐述行政人事在行政管理中的地位、作用和原则，行政人事管理内容，在行政人事改革中加强行政人事建设。

行政管理法规——阐述行政法制的原则、作用和实施方法与途径，确保国家行政管理的有效性，使行政管理实施法制化。

行政财务管理——阐述行政财务的性质、任务原则和作用，以及行政财务管理的规律性。

行政机关管理——阐述国家行政机关的自身建设规律，加速行政机关管理的科学化和现代化。

行政道德——阐述行政道德地位、作用和行政道德的规范，国家行政机关公职人员提高行政道德修养的方法和途径。

行政监督——阐述行政监督在行政管理中地位和作用，运用行政管理的内外监督体系，加强政府廉政建设，实现行政管理的科学化、制度化。

行政效率——阐述行政效率是衡量行政管理的尺度，行政管理效率的评估以及提高行政管理效率的方法和途径。

以上各部分内容，并不是彼此孤立的，而是有机联系的整体，体现了行政管理活动的规律和行政管理的理论体系。

3. 行政管理学的基本特征

行政管理学的基本特征，是由行政管理学的对象和内容决定的。基本特征概括为下述六个方面。

第一，政治性。

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学。行政管理是国家重要职能之一，它代表国家和阶级意志，依据法律，运用国家权力对社会事务进行管理，以达到更好地为统治阶级服务的目的。法律是国家行政机关实施管理的依据，并以其强制力来维护统治阶级所需要的政治、经济和社会秩序。这样的行政管理活动，必然具有强烈的政治性。因此，我们说行政管理学是从属于政治、服从于立法、服务于阶级统治的理论，这是行政管理学的本质，也是任何行政管理学都无法回避的，只有正确认识它，并运用行政管理手段，调动一切积极因素，加强国家行政管理，才能加速社会主义现代化建设，以巩固和发展社会主义制度。

第二，服务性。

行政管理学研究政府对整个社会公共事务进行有效的管理。也就是说国家行政管理既执行阶级统治的政治职能，又执行对社会公共事务服务的职能。社会主义的行政管理活动的整个过程，都是以全心全意为人民服务作为行政管理宗旨的。因为国家和社会的主人是人民群众，政府机关和一切公职人员都是人民的公仆，必须把行政管理活动落实到为人民办实事上去，听取人民的呼声和建议，以改进行政管理工作。只有这样，才能得到人民的信赖和调动人民群众的积极性，搞好行政管理。西方行政管理学

家从来都是把行政管理学说成是为社会公共利益服务的，并称行政管理学为“公共行政学”，但与社会主义行政学相比有本质区别，他们只讲了行政管理属性之一，即社会性，避而不谈行政管理的本质属性，即阶级性。社会主义的行政管理学既承认行政管理的阶级性和政治性，又承认它的社会性，因而能够彻底实现社会主义行政管理的服务性。

第三，规范性。

行政管理学研究行政管理规律所涉及的内容、原则、方法和手段等，都是有规范性的。行政管理是伴随着国家产生的一种社会现象。统治阶级为了实现统治社会的目的，要通过行政管理推行政策和法令，维护统治阶级所需要的经济文化发展和社会秩序，对社会进行有效的管理。这就需把统治阶级意志转化为人们共同遵守的行为规则，建立各种规章、制度以规范人们的行为。这就必然使行政管理活动带有规范性。同时，也必须看到，行政管理作为一种社会现象，它的内容又是客观的，不是人们随心所欲的，更不是某人的个人意志的任意行动。必须根据客观需要建立各种行政管理法规和制度，做到有秩序的管理。社会主义的行政管理必须坚定不移地贯彻执行党的路线、方针和政策，依据法律规定进行管理，从而实现行政管理的法制化、制度化，以防“政出多门”，“人在政在，人去政息”的现象发生。

第四，综合性。

行政管理学研究的对象所涉及的问题十分庞杂，既有内政，又有外交；既有治国大政方针，又有对人民生活的具体管理；既有经济建设，又有文化教育事业的管理，可谓包罗万象、百事俱全。这样的行政管理，必然涉及许多科学领域，如：与政治学、经济学、社会学、管理学、决策学、伦理学、心理学等学科紧密相关，与公安、工商、民政、教育、财政、文化等专业理论也有若干交融。行政管理学是综合了许多学科的有关知识，运用了许